

Onderwerp: Meicirculaire 2016 Gemeentefonds
BBV nr: 2016/284922

1. Inleiding

De meicirculaire is de eerste circulaire van het jaar over het gemeentefonds. In de circulaire presenteert het rijk vooral de jongste financiële ontwikkelingen voor de komende jaren in het gemeentefonds. Deze ontwikkelingen worden in deze nota vertaald naar hun betekenis voor Haarlem. In de nota wordt ook aangegeven wat het effect is van de meeste recente aantallen inwoners, leerlingen, bijstandsontvangers enzovoorts. De effecten van de circulaire worden verwerkt in de september bestuursrapportage over 2016 en in de programmabegroting 2017.

2. Kernboodschap

Ten opzichte van de decembercirculaire 2015 zijn er gunstige effecten op de algemene middelen in de jaren 2016 en 2020. Voor de tussenliggende jaren is sprake van een nadelig effect. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de wijzigingen. Het jaar 2021 is niet opgenomen, omdat dit voor het eerst voorkomt in de meicirculaire 2016 en er dus geen vergelijking is te maken met eerdere circularies. De tabel geeft de verschillen weer tussen de ramingen in de Kadernota 2016, gebaseerd op de decembercirculaire 2015, en de meicirculaire 2016.

Samenvatting *) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020
Stand decembercirculaire 2015	279.330	281.223	281.799	282.271	281.692
A. Ontwikkelingen 3D's sociaal domein	2.013	-3.284	-2.682	-2.773	-2.952
B. Ontwikkelingen overig	3.482	296	-334	-492	731
Nieuwe raming AU meicirculaire 2016	284.825	278.236	278.784	279.007	279.471
Budgettair effect voor algemene middelen	1.658	-935	-727	-367	1.277

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

3. Toelichting

3.1 Uitgangspunten

Alle gemeenten samen ontvangen van het rijk per jaar ongeveer € 27 miljard via het gemeentefonds. Dat geld wordt via de algemene uitkering en een aantal doeluitkeringen verdeeld over de gemeenten. De verdeling wordt bekend gemaakt via meerdere circularies per jaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De belangrijkste daarvan zijn de meicirculaire en de septembercirculaire die meestal beleidsmatige wijzigingen bevatten.

Op basis van de meicirculaire 2016 is een nieuwe berekening gemaakt van de algemene uitkering voor de jaren 2016 tot en met 2021. In deze analyse wordt deze nieuwe berekening vergeleken met de berekening die is gemaakt op basis van de decembercirculaire 2015. De analyse is uitgesplitst naar effecten voor het sociaal domein en overige effecten.

3.2. 3D's in het sociaal domein

De financiering van de decentralisaties in het sociaal domein verloopt via een integratie-uitkering. In onderstaand overzicht is voor 2016 het bedrag dat Haarlem per onderdeel ontvangt opgenomen en voor elk jaar de afwijking ten opzichte van de decembercirculaire 2015. Na de tabel volgt een toelichting op de oorzaken van de wijzigingen.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercirculaire 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	Omvang	2016	2017	2018	2019	2020
WMO	17.636	170	-15	355	357	212
Beschermd wonen	36.987	597	-2.643	-2.725	-2.787	-2.790
Jeugd	30.765	609	-1.122	-880	-919	-914
Re-integratie	4.578		-58	-75	-75	-76
WSW	16.618	634	555	643	652	616
Totaal:	106.587	2.012	-3.284	-2.681	-2.773	-2.951

*) Som van bedragen kan afwijken wegens afrondingsverschillen.

De meicirculaire betekent dat de integratie-uitkering sociaal domein gunstig uitwerkt voor 2016 en voor de jaren 2017 tot en met 2020 2 tot 3 miljoen euro nadelig voor Haarlem uitpakt.

WMO

Het WMO-budget neemt meerjarig toe, voornamelijk als gevolg van autonome ontwikkelingen.

Beschermd wonen

Het nieuwe verdeelmodel Beschermd Wonen is nu ook meerjarig vertaald. Ten opzichte van de decembercirculaire 2015 gaat de bijdrage voor 2016 met € 597.000 omhoog. In de jaren daarna daalt de uitkering aanzienlijk ten opzichte van de eerdere raming. Deze daling is conform de verwachtingen als gevolg van het nieuwe verdeelmodel. Met de aanbieders zijn we in gesprek over de wijze waarop deze kortingen vertaald gaan worden.

Jeugd

Opvallend is de forse korting op het Jeugdbudget. Een duidelijke verklaring voor deze daling is er niet; de mutaties als gevolg van het objectieve verdeelmodel pakken budgettair heel ongunstig uit voor Haarlem. We gaan op korte termijn bekijken hoe we dit gaan oppakken en meenemen in de gesprekken met de aanbieders, want de voorbereidingen voor de inkoop 2017 zijn al volop in voorbereiding. Afstemming met de regio is in dit geval ook noodzakelijk.

Re-integratie en WSW

Het budget voor re-integratie en WSW neemt in totaliteit toe. Dit wordt veroorzaakt doordat de cao-afspraken in de WSW door het rijk worden gecompenseerd; daartegenover staat een kleine afname van het re-integratiebudget.

3.3 Ontwikkelingen overig

De ontwikkelingen overig vallen in enkele categorieën uiteen; onderstaande tabel geeft daar inzicht in.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercirculaire 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
A. Ontwikkelingen rijksniveau	-121	-258	226	-1.230	-2.444
B. Ontwikkelingen gemeentelijk niveau	1.245	1.090	964	967	976
C. Taakmutaties voor domeinen	94	30	30	31	31
D. Doeluitkeringen voor domeinen	485	11	-101	-22	147
E. Stelposten	1.779	-577	-1.453	-237	2.021
Totaal	3.482	296	-334	-492	731

A. Ontwikkelingen rijksniveau

De ontwikkelingen op rijksniveau bestaan uit het effect van wijzigingen in de netto gecorrigeerde rijksuitgaven op de algemene uitkering. Geeft het rijk meer uit, dan ontvangen de gemeenten een hogere algemene uitkering en vice versa. In de raming voor de jaren 2016 en 2017 is enerzijds een toename van de uitgaven van het rijk vanwege een hogere asielinstroom verwerkt en anderzijds een even grote uitname door het rijk uit het gemeentefonds. Deze uitname wordt door het rijk gebruikt om gemeenten die vergunninghouders huisvesten een bedrag als tegemoetkoming in de kosten te kunnen betalen. Hierover is tussen VNG en het rijk een overeenkomst gesloten, die nog nader wordt uitgewerkt. Wij gaan er van uit dat wij als stad kunnen voldoen aan onze taakstelling en dat wij langs die weg de uitname gecompenseerd krijgen, zie ook paragraaf 4.3. De daling in de jaren 2019 en 2020 is het gevolg van de verwerking van de inflatieverwachting van het rijk.

B. Ontwikkelingen gemeentelijk niveau

De ontwikkelingen op gemeentelijk niveau gaan over de wijzigingen van aantallen, zoals inwoners, huishoudens, lengte van wegen, leerlingen en oppervlakte. Voor de nieuwe berekening is gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van aantallen inwoners, huishoudens, bijstandsgerechtigden en dergelijke. Voor de jaren 2016 en later zijn de aantallen op het verwachte niveau voor 2016 gehouden. Door de wijze waarop de algemene uitkering door het rijk wordt berekend treedt desondanks een lichte daling van het financiële effect op in de jaren daarna. In onderstaande tabel is het financiële effect van de actualisatie van de aantallen opgenomen. Tevens is rekening gehouden met actuele waarde van het onroerend goed. De waarde daarvan vormt een aftrekpost bij de berekening van de algemene uitkering: hoe hoger de waarde, hoe minder algemene uitkering een gemeente ontvangt. Een verandering van aantallen respectievelijk waarde heeft vooral effect voor Haarlem als de verandering afwijkt van het landelijk gemiddelde.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercircular 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Hoeveelheidsverschillen	1.451	1.296	1.169	1.173	1.181
WOZ-waarden mutaties	-206	-206	-206	-206	-206
Totaal:	1.245	1.090	963	967	975

Conform de uitleg over het rekenmodel in de Kadernota 2016 (p.27 en bijlage 4), wordt het financieel effect van de groei gereserveerd; zie verderop onder E. Stelkosten.

Hoeveelheidsverschillen

Eenmaal per jaar bij het verschijnen van de meicircular passen we de hoeveelheden waarop de berekening van de algemene uitkering is gebaseerd aan. Dat zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, uitkeringsgerechtigden, jongeren, woningen, oppervlakte bebouwd land enzovoorts. Het aantal inwoners en woningen heeft een groot effect op de algemene uitkering, met name omdat Haarlem iets harder groeit dan het landelijk gemiddelde. Alle wijzigingen van de aantallen voor 2016 tezamen leiden tot een structurele toename van de algemene uitkering. Conform de geschetste werkwijze in de Kadernota 2016 (p. 27 en bijlage 4) is er niet gerekend met een verdere toename van de aantallen in de jaren daarna.

WOZ-waarden mutaties

De waarde van het onroerend goed wordt bij de berekening van de algemene uitkering gebruikt als een aftrekkpost: hoe hoger de waarde van het onroerend goed ten opzichte van het landelijk gemiddelde, hoe groter de aftrekkpost. De waarde van het onroerend goed in Haarlem is meer in waarde gestegen dan het landelijk gemiddelde, waardoor een structureel nadeel optreedt. De wijziging van de waarde wordt eenmaal per jaar verwerkt.

C. Taakmutaties voor domeinen

Er zijn drie taakmutaties voor domeinen, waarvan de financiële effecten in onderstaande tabel staan.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercircular 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Referendum Oekraïne	93				
Basisregistratie Personen: centralisering inschrijving vergunninghouders		-42	-42	-43	-43
Basisregistratie Grootchalige Topografie		72	73	73	74
Totaal taakmutaties domeinen	94	30	30	31	31

Referendum Oekraïne

Het rijk heeft alle gemeenten een hogere bijdrage toegekend als tegemoetkoming in de kosten van het referendum over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne.

Conform afspraak zal dit bedrag worden toegevoegd aan het budget voor verkiezingen (waar de uitgaven uit zijn betaald) en heeft daarom geen effect op de algemene middelen.

Basisregistratie Personen

In het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/27/bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>) is afgesproken dat wordt toegewerkt naar zogeheten BRP-straten in enkele gemeenten en dat deze vanaf 1 januari 2017 worden bekostigd via het gemeentefonds. Deze afspraak leidt tot een verschuiving van middelen van de algemene uitkering naar de decentralisatie-uitkering. Een inschrijving in de BRP is een voorwaarde voor snelle doorstroom naar ofwel reguliere ofwel tijdelijke huisvesting. In de BRP-straten vindt na het verkrijgen van een verblijfsvergunning direct inschrijving in de BRP plaats. Er wordt tevens gewerkt aan aanpassing van het Besluit BRP waardoor alle asielzoekers (al voor vergunningverlening) in deze BRP-straten kunnen worden ingeschreven. Dat betekent dat gemeenten AZC-bewoners met een vergunning niet meer hoeven in te schrijven en dus kosten besparen.

Basisregistratie Grootchalige Topografie

De algemene uitkering wordt vanaf 2017 verhoogd in verband met een bijdrage in de beheerkosten van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). De wet BGT is op 1 januari 2016 in werking getreden en op 1 januari 2017 zijn naar verwachting alle gemeenten aangesloten. In de wet BGT wordt aan gemeenten een belangrijk deel van het bijhouden van de grootchalige topografie opgedragen. De BGT is voor gemeenten de opvolger van de GBKN (Grootchalige Basiskaart Nederland) of een eigen GBK. Het bijhouden van de GBKN door gemeenten werd, naast een eigen bijdrage, gefinancierd uit bijdragen van het Kadaster, netbeheerders en verkopen aan derden. De toevoeging aan het gemeentefonds strekt ter vervanging van deze vroegere bijdragen van derden.

D. Doeluitkeringen voor domeinen

De algemene uitkering wordt van oudsher hoofdzakelijk gebruikt om het gemeentefonds over alle gemeenten te verdelen volgens dezelfde maatstaven. Daarnaast wordt de algemene uitkering tegenwoordig gebruikt om individuele gemeenten of groepen van gemeenten een uitkering te verstrekken voor een bepaald doel. Gemeenten zijn formeel-juridisch vrij om dat geld aan dat doel te besteden of ergens anders aan uit te geven. De reden dat het rijk dit doet is dat op deze manier gemeenten geen verantwoording aan het rijk hoeven af te leggen over de besteding van de ontvangen gelden; ze vallen immers onder de algemene uitkering. Dit in tegenstelling tot gelden die via specifieke uitkeringen door het rijk worden verstrekt. Het rijk vertrouwt er dus op dat gemeenten de ontvangen gelden in lijn met het doel zullen uitgeven.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercirculaire 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
WMO huishoudelijke hulp	146	469	469	469	469
Maatschappelijke opvang en OGGz	7	-689	-689	-689	-689
Vrouwenopvang	69	72	100	100	100
Suppletie-uitkering Bommenregeling	182				
Voorschoolse voorziening peuters	79	158	238	317	397
Peuterspeelzaalwerk			-219	-219	-219
Totaal	484	10	-101	-22	147

WMO-oud

Het budget voor WMO Huishoudelijke Ondersteuning neemt toe, grotendeels te verklaren doordat het budget voor de HHT ('verbeteren arbeidsmarktpositie') hier structureel aan wordt toegevoegd. Deze middelen zijn vrij besteedbaar.

Maatschappelijke opvang en OGGz

Het bedrag voor Haarlem daalt omdat het rijk de aantallen waarop de uitkering is gebaseerd heeft geactualiseerd.

Vrouwenopvang

Haarlem ontvangt als centrumgemeenten extra geld voor het opzetten en borgen van een Centrum voor Seksueel Geweld.

Suppletie-uitkering Bommenregeling

Haarlem krijgt eenmalig een bijdrage voor het verwijderen van een explosief.

Voorschoolse voorziening peuters

Rijk en gemeenten hebben bestuurlijke afspraken gemaakt over een aanbod voor alle peuters (zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/26/kamerbrief-over-bestuurlijke-afspraken-een-aanbod-voor-alle-peuters>). Er gaan circa 40.000 peuters nu niet naar de kinderopvang of peuterspeelzaal. Met deze afspraken wordt aan alle peuters de mogelijkheid gegeven om naar een voorschoolse voorziening te gaan. Via de afspraken zetten gemeenten zich actief in om een aanbod te realiseren voor de groep peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaat.

In de bestuurlijke afspraken is opgenomen dat de verdeelsleutel zoveel mogelijk recht doet aan het doel van deze middelen. Daarbij wordt ook gekeken naar de problematiek in grote en kleine gemeenten. Voor 2016 en 2017 vindt verdeling plaats via de maatstaven jongeren (65%), bijstandsontvangers (driejarig gemiddelde; 25%) en kernen (10%). Het streven is om vanaf 2018 over te gaan op een nieuwe verdeelsleutel die zo goed mogelijk aansluit op het doel door te kijken naar het aantal peuters per gemeente dat binnen de doelgroep van deze decentralisatie-uitkering valt. Tot die tijd worden de bedragen voor 2018 en verder voorlopig verdeeld overeenkomstig bovengenoemde verdeelsleutel.

Peuterspeelzaalwerk

Als onderdeel van het in te dienen wetsvoorstel Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is het kabinet voornemens de decentralisatie-uitkering Versterking peuterspeelzaalwerk in het kader van de Wet OKE te laten vervallen. De geplande inwerkingtredingdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2018. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting na deze zomer ingediend bij de Tweede Kamer.

E. Stelposten

Bij het berekenen van de effecten van de circulaire over het gemeentefonds volgen wij zoveel mogelijk de informatie van het rijk. Maar soms is het nodig om een eigen inschatting te maken, bijvoorbeeld omdat informatie ontbreekt of omdat de circulaire te optimistisch of pessimistisch is. Op ambtelijk niveau wordt hierover tussen de 100.000+ gemeenten informatie uitgewisseld en daarnaast wordt in diverse nieuwsbrieven daar aandacht aan besteed. Technisch wordt het afwijken van de informatie van het rijk verwerkt door middel van stelposten. Bij het verschijnen van een nieuwe circulaire beoordelen wij telkens opnieuw de noodzaak van het opnemen van stelposten. Op basis van de meicirculaire 2016 schrappen wij alle stelposten die waren opgenomen bij de berekening van de effecten van de decembercirculaire. Deze hadden betrekking op de verwachte groei van de rijksuitgaven, de inflatieverwachting en het BTW-compensatiefonds. Daarvoor in de plaats nemen wij twee nieuwe stelposten op. De volgende tabel geeft de financiële effecten weer.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercirculaire 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Vervallen stelposten december-circulaire	1.779	423	547	1.034	2.442
Nieuw: aftrek verwacht nadeel herijking onderdeel VHROSV	0	-1.000	-2.000	-2.000	-2.000
Nieuw: realistisch ramen inflatie	0	0	0	729	1.579
Totaal	1.779	-577	-1.453	-237	2.021

Stelpost Aftrek verwacht nadeel herijking onderdeel VHROSV

Periodiek worden onderdelen van het gemeentefonds geijkt om te kijken of de daadwerkelijke verdeling nog aansluit bij de gewenste verdeling. Het rijk heeft uitgebreid onderzoek laten doen naar de verdeling van het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing. Dat onderzoek is gereed en concludeert dat kleinere gemeenten te weinig geld ontvangen en grote gemeenten teveel ten opzichte van hun werkelijk uitgaven. Er wordt geadviseerd dat te corrigeren, maar daar is tussen betrokken partijen nog geen overeenstemming over. Er ligt nu een kansrijk compromis op tafel dat bestaat uit het in twee stappen corrigeren van de scheve verdeling. Voor Haarlem betekent dit een nadeel in 2017 van € 1.000.000 oplopend tot € 2.000.000 voor 2018 en volgende jaren. Voorzichtigheidshalve hebben dit bij de berekening van de algemene uitkering reeds verwerkt.

Realistisch ramen inflatie

Het rijk raamt het verloop van het gemeentefonds (en alle andere rijksuitgaven) in lopende prijzen. Dit betekent dat bijvoorbeeld de uitgaven in 2020 reeds zijn aangepast aan de verwachte inflatie tot dat jaar. Haarlem (en veel andere gemeenten) raamt de meerjarenbegroting in constante prijzen: alle uitgaven worden geraamd op een en hetzelfde prijspeil. Dit betekent dat we de algemene uitkering van het rijk in lopende prijzen moeten omrekenen naar constante prijzen. Het rijk geeft daartoe informatie over de inflatiecijfers die het heeft gebruikt in zijn berekeningen. In de meicirculaire 2016 is sprake van onverklaarbaar hoog oplopende omrekenfactoren voor de jaren 2018 -2021. Wij hebben door middel van het opnemen van stelposten de verwachte inflatie constant gehouden op het in de meicirculaire verwachte niveau voor 2018.

3.3 Budgettaire effect van de meicirculaire

Niet alle wijzigingen in de algemene uitkering hebben ook gevolgen voor de beschikbare algemene middelen. Tegenover sommige stijgingen of dalingen staan hogere respectievelijk lagere uitgaven. In onderstaande tabel is berekend wat het budgettaire effect is.

<i>Wijzigingen ten opzichte van decembercirculaire 2015 (bedragen x € 1.000)</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Nieuwe raming algemene uitkering meicirculaire	284.825	278.236	278.784	279.007	279.471
Raming Algemene uitkering decembercirculaire 2015	279.330	281.223	281.799	282.271	281.692
Vershil	5.494	-2.989	-3.016	-3.265	-2.221
Af: Reeds in KN2016 opgenomen areaaluitbreiding	-300	-300	-300	-300	-300
Af: Reservering groei voor areaaluitbreiding	-945	-790	-664	-667	-676
Af: Reeds in KN2016 opgenomen post voor lonen en prijzen	0	-700	-700	-700	-700
Bij: Lagere raming in KN2016 na nota over decembercirculaire	0	600	1.200	1.800	2.400
Af: Taakmutaties voor domeinen	-94	-30	-30	-31	-31
Af: Doeluitkeringen voor domeinen	-485	-11	101	22	-147
Af: Decentralisaties sociaal domein	-2.013	3.284	2.682	2.773	2.952
Bij: vergoeding huisvesting vergunninghouders	pm	pm	0	0	0
Af: kosten huisvesting vergunninghouders	pm	pm	0	0	0
Totaal	1.658	-935	-727	-367	1.277

Af: Reeds in KN2016 opgenomen areaaluitbreiding / Reservering groei voor areaaluitbreiding

In de Kadernota is een stelpost opgenomen als minimaal te verwachten hogere algemene uitkering als gevolg van groei van de stad. Aan deze stelpost wordt nu toegevoegd het overige deel van de stijging van de algemene uitkering als gevolg van groei van het aantal inwoners, woningen etc.

Af: Reeds in KN2016 opgenomen post voor lonen en prijzen

In de Kadernota is vooruitlopend op de meicirculaire een bedrag opgenomen ter compensatie van de prijsstijging van 2016 naar 2017.

Bij: Lagere raming in KN2016 na nota over decembecirculaire

De Kadernota is voor zijn budgettaire kader gebaseerd op de informatie die voortkwam uit de eerste analyse van de decembecirculaire. Nadien is gebleken dat daarin de omrekening naar constante prijzen niet goed was verwerkt, waardoor een te krap budgettair kader is gehanteerd. Dat heeft nu een positief effect op de berekening van het budgettaire effect van de meicirculaire.

Af: Taakmutaties voor domeinen / Doeluitkeringen voor domeinen

Tegenover de taakmutaties staan hogere of lagere uitgaven, waardoor deze geen budgettair effect hebben op de algemene middelen.

Af: Decentralisaties sociaal domein

Voor de mutaties in het sociaal domein geldt de afspraak dat deze binnen het totale budget van het sociaal domein worden opgevangen en derhalve geen budgettair effect hebben op de algemene middelen.

Bij/Af: vergoeding huisvesting vergunninghouders

Haarlem zal extra uitgaven gaan maken voor de huisvesting van vergunninghouders, waarvoor we van het rijk per vergunninghouder een vergoeding krijgen. De hoogte daarvan is nog onderwerp van overleg tussen het rijk en de VNG. Door zowel de uitgaven als de inkomsten pro memorie te ramen gaan we er vanuit dat Haarlem voldoet aan zijn taakstelling en financieel geen voordeel of nadeel ondervindt.

4. Vervolg

De effecten van deze nota worden verwerkt in de Bestuursrapportage 2016 van september en de Begroting 2017-2021.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Meicirculaire 2016

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester